

تبیین الزامات تدوین سند ملی آمایش سرزمین از منظر توسعه کالبدی

حبیب جباری*، امیر ثامن، محسن ابراهیمی خوسفی

دکتری جامعه‌شناسی، سازمان برنامه و بودجه کشور، تهران، ایران

کارشناس برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین، سازمان برنامه و بودجه کشور، تهران، ایران

کارشناس برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین، سازمان برنامه و بودجه کشور، تهران، ایران

دریافت: ۹۴/۲/۱۹ پذیرش: ۹۶/۶/۲۵

Explaining The Requirements for Drafting a National Document For The Development of The Physical Territory

Habib Jabbari*, Amir Sameni, Mohsen Ebrahimi Khosafi

Ph.D of Sociology, Tehran, Country's Planning and Budget Organization

Master of Planning and Land Make up, Tehran, Country's Planning and Budget Organization

Master of Planning and Land Make up, Tehran, Country's Planning and Budget Organization

Received: (9/May/2017)

Accepted: (16/Sep/2017)

Abstract

Achieving development in any society in the first stage requires national intention and will for development and definition of development paradigm that according to society circumstances, and in second stage depend on being a development road map that introduce the development capabilities and opportunities to develop on one hand, And current and future issues and challenges on the other hand, Be able to utilizes previous experiences, shows to the society the most optimal path of development. This paper that according to the issue design, research purposes and nature, considered as a basic research that in which the content analysis method and utilizing documentary studies and analysis of secondary data is used. The results showed that country while owning capabilities and significant advantage, faced with two categories of fundamental issues and challenges that be classified in both structural and contextual challenges and transition from the current situation to the desired state will be possible through exposure to the country's development planning is based on spatial planning. At the end in order to providing the National spatial planning document based on the sixth development plan should be done in 1396, to explain the questions and uncertainties, expectations and essential consideration have been done.

Keywords: spatial planning, physical development, opportunities and challenges, the National spatial planning document

چکیده

نیل به توسعه‌یافتگی در هر جامعه‌ای در وهله اول، مستلزم وجود عزم و اراده ملی برای پیشرفت و تعریف الگوی توسعه متناسب با مقتضیات جامعه و در وهله دوم، به وجود یک نقشه راه توسعه که بتواند ضمن به دست دادن قابلیت‌ها و فرصت‌های توسعه از یک سو و تنگناها و چالش‌های فعلی و آتی، از سوی دیگر، با بهره‌گیری از تجارب پیشین، مطلوب‌ترین مسیر توسعه را فراروی جامعه قرار دهد، بستگی دارد. از همین‌رو سند ملی آمایش سرزمین به عنوان سندی که خطوط کلی سازماندهی فضای سرزمینی کشور و نیز خط‌مشی‌های توسعه کالبدی سرزمین را مقدر می‌سازد، ضرورتی تام دارد. مقاله حاضر متناسب با طرح مسئله، اهداف و ماهیت پژوهش در زمره پژوهش‌های بنیادی محسوب شده که در آن از روش تحلیل محتوا و بهره‌گیری از مطالعات اسنادی و تجزیه و تحلیل داده‌های ثانویه استفاده شده است. نتایج پژوهش نشان از آن دارد که سازمان فضایی سرزمین در عین برخورداری از قابلیت‌ها و مزیت‌های قابل توجه، با دو دسته از مسائل و چالش‌های بنیادین که در دو گروه چالش‌های ساختاری و چالش‌های زمینه‌ای قابل طبقه‌بندی است، مواجه بوده و گذر از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب از طریق قرارگیری برنامه‌ریزی توسعه کشور بر مدار آمایش سرزمین، مشتمل بر تزریق سه مؤلفه «آینده‌نگاری»، «سیاست‌گذاری» و «فرصت‌سازی» به بدنه نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور است، میسر خواهد بود. در پایان به منظور به دست دادن ارکان اصلی سند ملی آمایش سرزمین، که بر اساس قانون برنامه ششم توسعه می‌بایست در سال ۱۳۹۶ انجام پذیرد، نسبت به تبیین سؤالات و ابهامات، انتظارات و ملاحظات اساسی اهتمام شده است.

واژه‌های کلیدی: آمایش سرزمین، توسعه کالبدی، فرصت‌ها و چالش‌ها، سند ملی آمایش سرزمین.

*Corresponding Author: Habib Jabbari

E-mail: Jabbari.habib@gmail.com

* نویسنده مسئول: حبیب جباری

مقدمه

پیشینه برنامه‌ریزی مدرن در کشور تقریباً به ۷۰ سال می‌رسد. قدمتی درخشان که از بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته کنونی نظیر ترکیه، کره جنوبی، بلژیک و جز اینها بیشتر است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱: ۷۸-۸۵؛ توفیق، ۱۳۸۳). با این حال خروجی و نتیجه این نظام توسعه، چیزی جز اقتصاد تک محصولی وابسته به نفت، رکود تولید، اقتصاد غیرمولد و کم‌اشتغال‌زا، عدم تعادل‌های گسترده در پهنه سرزمین، صنعت وابسته و بیمار، کشاورزی آسیب‌پذیر، تشدید بحران کم‌آبی، بیابان‌زایی و فرسایش شدید اراضی مستعد کشت، محیط زیست شکننده و پراسیب، از هم‌گسیختگی نظام سکونتگاهی و تمرکزگرایی شدید در چند کلانشهر عمده کشور نیست. هرچند نباید از پیشرفت‌هایی کشور در طول سالیان گذشته از جمله توسعه زیرساخت‌های بنیادی (آب، برق، انرژی و مخابرات) به خصوص، در روستاها و نیز ارتقای کمی و کیفی نظام آموزش و پرورش و بهداشت و درمان به سادگی گذشت، اما باید اذعان کرد کشوری چون ایران با امکانات و منابع فراوان طبیعی و انسانی و ظرفیت‌ها و مزیت‌های توسعه متعدد بالقوه و بالفعل، نتوانسته است در قامت یک کشور توسعه یافته و مرفه اقتصادی ظاهر شود؛ عدم پی‌ریزی صحیح و کارآمد نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور، نمایشی بودن التزام به برنامه در بین تصمیم‌گیران و مدیران کشور و فقدان نگرش آمایشی در برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی کشور را می‌بایست از دلایل اصلی این وضعیت به شمار آورد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مشکلات برنامه ریزی در ایران، ۱۳۹۴).

«آمایش سرزمین» به عنوان ابزاری که به مهندسی تدابیر توسعه در قلمروهای سرزمینی می‌پردازد، می‌تواند یکی از عوامل بسترساز برون‌رفت از معضلات مذکور باشد. با این حال دو چالش تاریخی که از ابتدای ورود آمایش سرزمین به نظام برنامه‌ریزی کشور (اواخر دهه ۱۳۴۰) وجود داشته، کارآمدی و تأثیرگذاری آن را با نارسایی مواجه ساخته است: یکی، نبود اجماع بر سر انتظارات از اهداف و مأموریت‌های آمایش سرزمین؛ و دیگری فقدان تعریف جایگاه قانونی و رسمی آمایش سرزمین در نظام

برنامه‌ریزی کشور. همین معضل موجب شده است تا دو جریان اصلی «آمایش سرزمین» و «برنامه‌ریزی کالبدی» نه در طول یکدیگر بلکه در عرض یکدیگر در مجموعه نظام برنامه‌ریزی عمل کرده و موجبات اغتشاش سازمان فضایی، عدم تعادل و بهره‌وری پایین از سرزمین را موجب شود.

امروزه رجوع به آمایش سرزمین به منظور نیل به توسعه پایدار، متوازن و پرشتاب کشور، چه در دیدگاه‌ها و ادبیات دولتمردان، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، فعالان و کارآفرینان اقتصادی و ... به ترجیح‌بند گفتمان آسیب‌شناسی توسعه در ایران تبدیل شده است.^۱ با این حال باید گفت که این دانش به‌رغم اهمیت و مأموریت حساس خویش در جایگاه «برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی» نتوانسته است، چه در جایگاه علمی و حرفه‌ای و چه در جایگاه قانونی و اجرایی، توفیق چندانی به دست آورد. آمایش سرزمین در طی دوران ورود خود به عرصه نظام توسعه کشور (از سال ۱۳۴۷ ش) بر اساس مأموریت‌ها و رسالت ذاتی خویش، همواره به رصد سرزمین به منظور شناسایی تنگناها و چالش‌های فعلی یا آتی و نیز کشف و معرفی قابلیت‌ها و فرصت‌های توسعه در سطح قلمروهای سرزمینی، پرداخته است. در اثنای برنامه پنجم عمرانی قبل از پیروزی انقلاب اسلامی (۱۳۵۲-۱۳۵۶) که ضرورت‌هایی چون توسعه نامتوازن و عدم تعادل‌های منطقه‌ای و نیز رشد روزافزون و خارج از کنترل جمعیت تهران، به عنوان پایتخت کشور، موجب ورود آمایش سرزمین به نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور گردید و بنا شد تا پس از مطالعات جامع مهندسان مشاور ستیران و تدوین اسناد لازم، برنامه ششم عمرانی (۱۳۵۷-۱۳۶۱ ش) مبتنی بر خط‌مشی آمایش سرزمین تدوین گردد. مطالعات مشاور ستیران به‌رغم آنکه توانست اسناد توسعه بسیار دقیق و با کیفیتی را برای توسعه سرزمین در بخش‌ها و استان‌های مختلف کشور فراهم سازد، با وقوع انقلاب اسلامی به کنار گذاشته شد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی در برنامه اول و دوم توسعه به علت

۱. برای آگاهی بیشتر از این مطالبات به وب سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و نیز سایت‌های خبری مراجعه کنید.

تدوین نمود، از مقولات مبهم در آمایش کشور بوده که اجماعی از سوی نخبگان و صاحب‌نظران بر روی آن وجود ندارد.

با توجه به تکلیف ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه کشور مبنی بر الزام بر تدوین سند ملی و استانی آمایش سرزمین تا پایان سال اول برنامه (۱۳۹۶) در مقاله حاضر تلاش خواهد شد تا ملاحظات و الزامات مترتب بر تدوین سند ملی آمایش سرزمین با تأکید بر یکی از وجوه اصلی مرتبط با حوزه برنامه‌ریزی توسعه کالبدی که همانا شناسایی چالش‌ها و فرصت‌های اصلی فراوری توسعه سرزمین است، ارائه گردد.

داده‌ها و روش کار

با توجه به طرح مسئله صورت گرفته، هدف اصلی پژوهش، تبیین ملاحظات و الزامات مترتب بر تدوین سند ملی آمایش سرزمین از منظر رهیافت برنامه‌ریزی کالبدی است. بر همین اساس، سؤالات اصلی پژوهش عبارت‌اند از:

- ارکان اصلی سند ملی آمایش سرزمین در ایران متناسب با مقتضیات و شرایط کشور چیست؟
 - چه ملاحظات و الزاماتی بر تدوین این سند حاکم است؟
 - مهم‌ترین چالش‌ها و فرصت‌های توسعه سرزمین در شرایط کنونی با رویکرد کالبدی و فضایی کدامند؟
- با توجه به هدف و سؤالات مطرح شده، این پژوهش، را باید در زمره «پژوهش‌های بنیادی» طبقه‌بندی کرد. در این پژوهش که با توجه به ماهیت آن جزء پژوهش‌های با روش تحقیق کیفی محسوب می‌شود از روش تحلیل محتوا به منظور شناسایی چالش‌ها و فرصت‌های توسعه سرزمینی پرداخته شده است.

اگر پژوهش حاضر را به دو بخش «ملاحظات تدوین سند ملی آمایش سرزمین» و «فرصت‌ها و چالش‌های فراوری توسعه سرزمین» طبقه‌بندی کنیم درباره پیشینه پژوهش‌های صورت گرفته باید گفت که در بررسی‌های صورت گرفته درباره بخش اول مرجع معتبری که درباره

ضرورت‌های ناشی از تسریع فرایند سازندگی کشور و تقویت زیرساخت‌های تخریب شده کشور، که ماحصل جنگ تحمیلی هشت ساله بود، عملاً حضور آمایش سرزمین در نظام توسعه کشور جز در مواردی محدود چون مکان‌یابی مناطق آزاد تجاری- صنعتی کشور، مصوبه محور شرق و چند نمونه دیگر، پررنگ نبوده است. هر چند در این دوره مطالعات آمایش سرزمین اسلامی و نظریه پایه توسعه ملی در دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای وقت سازمان در دهه ۱۳۶۰ شمسی در سطحی وسیع صورت گرفته بود. در برنامه سوم توسعه در سال- های میانی دهه ۱۳۷۰، دور سوم مطالعات آمایش سرزمین با حمایت دولت هفتم آغاز شد و آمایش سرزمین توانست در برنامه چهارم توسعه از جایگاه ممتازی برخوردار شود. با این حال به علت کنار گذاشته شدن برنامه چهارم توسعه از سوی دولت نهم و انحلال مرکز ملی آمایش سرزمین و در پی آن سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال ۱۳۸۶، عملاً آمایش سرزمین از چرخه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری نظام توسعه کشور خارج شد. اخذ مصوبه ضوابط ملی آمایش سرزمین در سال ۱۳۸۳ از هیئت وزیران، مهم‌ترین دستاورد قانونی این دور از مطالعات آمایش به شمار می‌رود. تا اینکه در برنامه ششم توسعه و با توجه به ضرورت‌های ناشی از توسعه نامتوازن استان‌های کشور، تحقق توسعه درون‌زای برون‌گرا، ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها و به کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق کشور، آمایش سرزمین بار دیگر کانون نظام برنامه‌ریزی کشور قرار گرفت.

نکته شایان توجه در طول این چهار دور مطالعات آمایش سرزمین در پیشینه ۵۰ ساله آمایش سرزمین در کشور، فقدان تدوین سندی جامع، فراگیر و راهبردی به عنوان «سند ملی آمایش سرزمین» و مبنا قرار گرفتن آن به عنوان سنتز نهایی مطالعات آمایش در کشور و انتظام دهنده به جریان توسعه در سایر جریان‌های مؤثر بر توسعه سرزمینی کشور است. اینکه این ماهیت و ارکان این سند چیست و با چه ملاحظات و الزاماتی می‌بایست آن را

سؤالات موردنظر پژوهش مطالعه کرده باشد، وجود ندارد. درباره بخش دوم یعنی تبیین فرصت‌ها و چالش‌های فراروی توسعه سرزمینی باید به مستندات و مبانی نظری برنامه چهارم توسعه کشور (۱۳۸۴)، مطالعات آمایش سرزمین دور سوم (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۷۹) و برخی مقالات از جمله چالش‌ها و موانع برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران (سیف‌الدینی، ۱۳۸۹: ۸۳-۹۸) اشاره کرد.

شرح و تفسیر اطلاعات

در این بخش ابتدا ارکان اصلی و ملاحظات و الزامات اساسی مدنظر در تدوین سند ملی آمایش سرزمین مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت و سپس با توجه به اهمیت موضوع چالش‌ها و فرصت‌های توسعه سرزمینی به تبیین اجمالی آنها پرداخته خواهد شد:

ایضاح تلقی‌ها و مأموریت‌های آمایش سرزمین

آمایش سرزمین به عنوان دانش و هنر مهندسی تدابیر توسعه در قلمروهای سرزمینی با تأکید بر تنظیم سازگاری و تناسب میان جمعیت و فعالیت در بستر فضا و زمان در یک رویکرد کل نگر و راهبردی تعریف می‌شود. در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی کشور، آمایش سرزمین می‌بایست به عنوان یک رکن سیاست-گذار و جهت‌دهنده به فرایندهای سازماندهی فضایی توسعه بخش‌ها در پهنه سرزمینی، ایفای نقش نماید. آمایش سرزمین در سطحی فراتر از تلقی‌های رایج از طرح یا برنامه قرار داشته و می‌بایست نقشه راه توسعه بلندمدت سرزمین را از طریق فرصت‌سازی و ظرفیت-سازی برای توسعه و سنجش «قابلیت‌ها» «شایستگی-ها»، «چالش‌ها» و «نیازها»، آن هم در مقام «راهبر توسعه» میسر سازد. به تعبیر دیگر آمایش سرزمین را باید ارائه‌دهنده تصویر سازمان فضایی مرحله توسعه‌یافتگی سرزمین که بازتاب سرزمینی چشم انداز توسعه بلندمدت توسعه کشور است، قلمداد کرد (برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به: عظیمی بلوریان، ۱۳۹۴؛ مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۳).

خاستگاه اصلی طرح شدن مقوله آمایش سرزمین،

مفهوم بهره‌وری و حداکثرسازی منافع جمعی است. از همین‌رو احتراز از تلقی‌های ناصوابی که از آمایش سرزمین شده و در نازل‌ترین تلقی آن را به «برنامه‌ریزی کاربری اراضی سرزمینی»^۱ تخفیف می‌دهد (صنعی، ۱۳۹۰: ۱۷۰) ضروری به نظر می‌رسد. از میان سه کلیدواژه اصلی که همواره در خصوص تعریف آمایش سرزمین مطرح است، یعنی «فضا»، «جمعیت» و «فعالیت»، قلب اصلی و مهم-ترین مؤلفه آمایش سرزمین «فعالیت»^۲ است که آمایش سرزمین از طریق شناخت کامل الزامات مترتب بر ماهیت و عملکرد آنها از یک سو، و نیز درک عمیق از استعدادها، قابلیت‌ها، تنگناها و نارسایی‌های قلمروهای مختلف سرزمین، نسبت به پیشنهاد و تخصیص فعالیت برای این قلمروها و ترکیب مناسب فعالیت‌های قابل استقرار در یک قلمرو برای بهره‌وری از امکانات و موقعیت آن منطقه اهتمام نموده و از رهگذر چنین اقدامی انتظام‌بخشی و سازماندهی جمعیت و فضا نیز صورت خواهد پذیرفت.

آمایش سرزمین در عین متصف بودن به چهار مشخصه کل‌گرایی، جامع‌نگری، دوراندیشی و برخورداری از مقتضیات جغرافیایی، دارای سه مأموریت کلان «آینده‌نگاری»، «سیاست‌گذاری» و «فرصت-سازی» برای توسعه ملی و پر کردن خلاء و یکپارچه سازی میان سطح ملی با استانی و سطح ملی با سطح بخشی است. در کنار ابعاد اقتصادی، زیست محیطی و کالبدی، یکی از ابعاد که نسبتاً تا اوایل دهه جاری و ابلاغ سیاست‌های کلی آمایش سرزمین (۱۳۹۰/۰۹/۲۱) چندان مورد توجه برنامه‌ریزان نبود، بعد اجتماعی و فرهنگی جمعیت و گروه‌های انسانی است. در بند اول سند فوق‌الذکر «توسعه منابع انسانی به عنوان رکن اصلی آمایش سرزمین» مأموریت جدیدی را برای آمایش سرزمین در چارچوب نظام توسعه کشور تعیین کرد. از

۱. معادل territorial land use planning که در مطالعات آمایش استان اصفهان، اردبیل و گلستان به اجرا گذاشته شده است. (سازمان برنامه و بودجه استان اصفهان، ۱۳۹۵؛ سازمان برنامه و بودجه استان اردبیل، ۱۳۹۲ و سازمان برنامه و بودجه استان گلستان، ۱۳۹۴).

۲. مشتمل بر طیف وسیعی اعم از امور تولیدی (صنعت، معدن، کشاورزی، دامپروری، شیلات و آبریز پروری)، امور خدماتی اعم از بازرگانی، خدمات مالی، ترانزیت، گردشگری و جز اینهاست.

می‌بایست در جایگاه برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی ایفای نقش نماید. از همین‌رو ۳ مأموریت اساسی «آینده‌نگری»، «سیاست‌گذاری» و «فرصت‌سازی» به عنوان مأموریت‌های اصلی آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی قابل تعریف است.

سند ملی آمایش سرزمین به علت تدوین نشدن در تمامی نیم قرن اخیر، در سلسله مراتب اسناد نظام برنامه‌ریزی موجود کشور وجود ندارد. با این حال در خلاء وجود سند ملی آمایش سرزمین، ضوابط ملی آمایش سرزمین به عنوان تنها سند رسمی آمایش سرزمین کشور در مقیاس ملی ایفای نقش می‌نماید. در شکل (۱) وضعیت مطلوب قرارگیری سند ملی آمایش سرزمین در سلسله مراتب اسناد نظام برنامه‌ریزی کشور نمایش داده شده است. بر این مبنا سند ملی آمایش سرزمین می‌بایست در ذیل سند چشم‌انداز توسعه کشور و فرادست طرح کالبدی ملی، ضوابط ملی آمایش سرزمین و سیاست‌های سرزمینی توسعه بخش‌ها ایفای نقش کند.

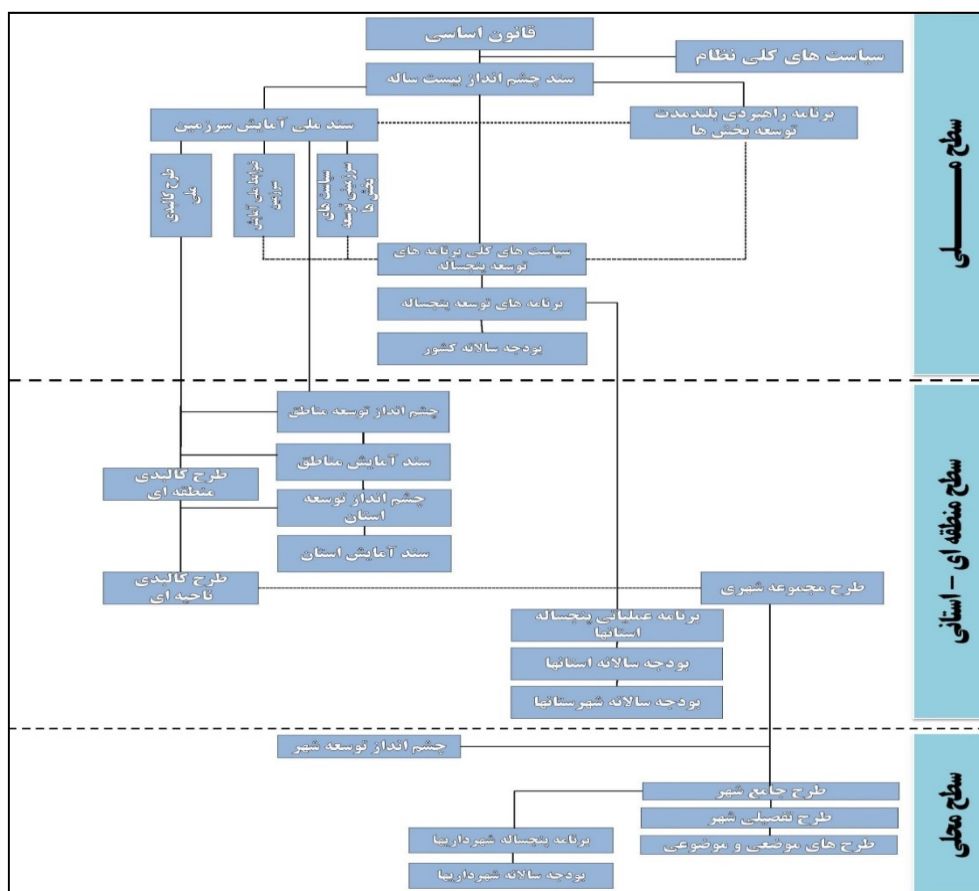
موضوع قرارگیری سند ملی آمایش سرزمین به عنوان سند فرادست و الهام بخش اسناد توسعه کالبدی یکی از مهم‌ترین و در عین حال مغفول مانده‌ترین مشخصات نظام برنامه‌ریزی توسعه در کشور بوده که سرمنشأ بسیاری از مصیبت‌ها در بهره‌وری از سرزمین بوده است. این معضل به ویژه از سال ۱۳۷۱ش و مصوبه شورای عالی اداری مبنی بر انفکاک میان این دو جریان و واگذاری امر «برنامه‌ریزی کالبدی» به وزارت مسکن و شهرسازی سابق و «آمایش سرزمین» به سازمان برنامه و بودجه، موجبات ایجاد اختلال اساسی در روند برنامه‌ریزی از بالا به پایین توسعه در کشور گردید.

نظر جامعیت نیز تفاوت بین انضباط‌های اقتصادی، اجتماعی - فرهنگی و محیطی در آن است که مقولات اقتصادی و محیطی از پشتوانه کمی و عینی بیشتری برای تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی برخوردارند، در حالی که مقولات اجتماعی - فرهنگی هنوز از چنین پشتوانه قابل اتکایی برخوردار نشده‌اند. براساس این تعبیر می‌توان گفت که جامعیت مورد توقع از آمایش سرزمین به لحاظ فنی، باید در حد تلفیق «نظام اسکان جمعیت» با «ساختار فضایی فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی» محدود و مشخص شود. این تلفیق باید در حد امکان با ملاحظه واقعیت‌ها و معیارهای اجتماعی و فرهنگی صورت پذیرد تا جامعیت مورد انتظار از رویکرد آمایشی محقق شود.

ارکان اصلی سند ملی آمایش سرزمین

به منظور شناسایی و و تبیین ارکان اصلی سند ملی آمایش سرزمین متناسب با مقتضیات نظام برنامه‌ریزی کشور می‌بایست با توجه به نبود پیشینه مطالعاتی در این حوزه با لحاظ چهار مقوله مأموریت‌های آمایش سرزمین، جایگاه سند ملی آمایش سرزمین در نظام مطلوب برنامه‌ریزی کشور، ابهاماتی که این سند باید به آنها پاسخ بگوید و نیز انتظاراتی که از سند ملی آمایش سرزمین مدنظر است، نسبت به تبیین ارکان اصلی سند ملی و سپس ارائه تعریف جامعی از آن اهتمام نمود.

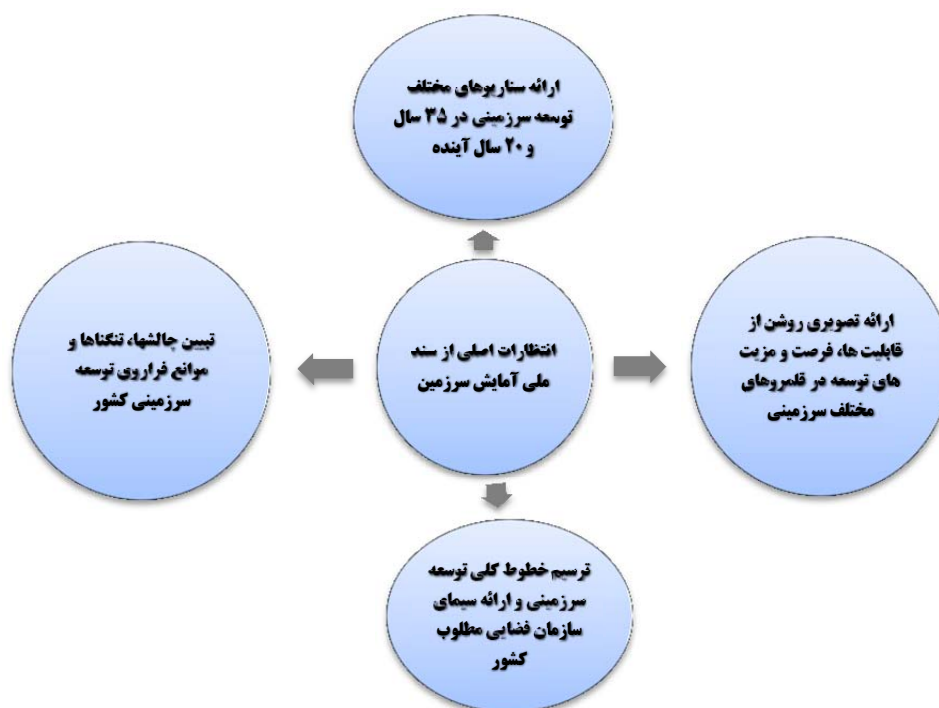
همان‌طور که ذکر آن رفت، آمایش سرزمین با توجه به آنکه در وضعیت کنونی که نظام برنامه‌ریزی کشور از خلاء یکپارچه‌کنندگی و انتظام‌بخشی به برنامه‌ها و اقدامات متفرق بخش‌ها و عدم بهره‌وری از سرزمین رنج می‌برد،



شکل ۱. جایگاه سند ملی آمایش سرزمین در سلسله مراتب مطلوب اسناد نظام برنامه ریزی کشور

- بهینه‌ترین حالت منطقه‌بندی سرزمینی کشور؛
 - مواجه با بحران‌های طبیعی و سازماندهی توسعه سرزمین متناسب با آنها (آب، خاک، اقلیم، خشکسالی)؛
 - راهکارهای توسعه متوازن و کاهش عدم تعادل‌ها و رفع محرومیت از قلمروهای مختلف کشور؛
 - تحقق اقتصاد مقاومتی و توسعه درون‌زای برون‌گرا؛
 - سازمان فضایی توسعه کالبدی سرزمین.
 از همین‌رو با توجه به مأموریت‌های آمایش سرزمین در چارچوب نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور و نیز ابهامات و سؤالات مطروحه، انتظارات اصلی از سند ملی آمایش سرزمین را می‌توان در چهار بخش قابل طبقه‌بندی است:

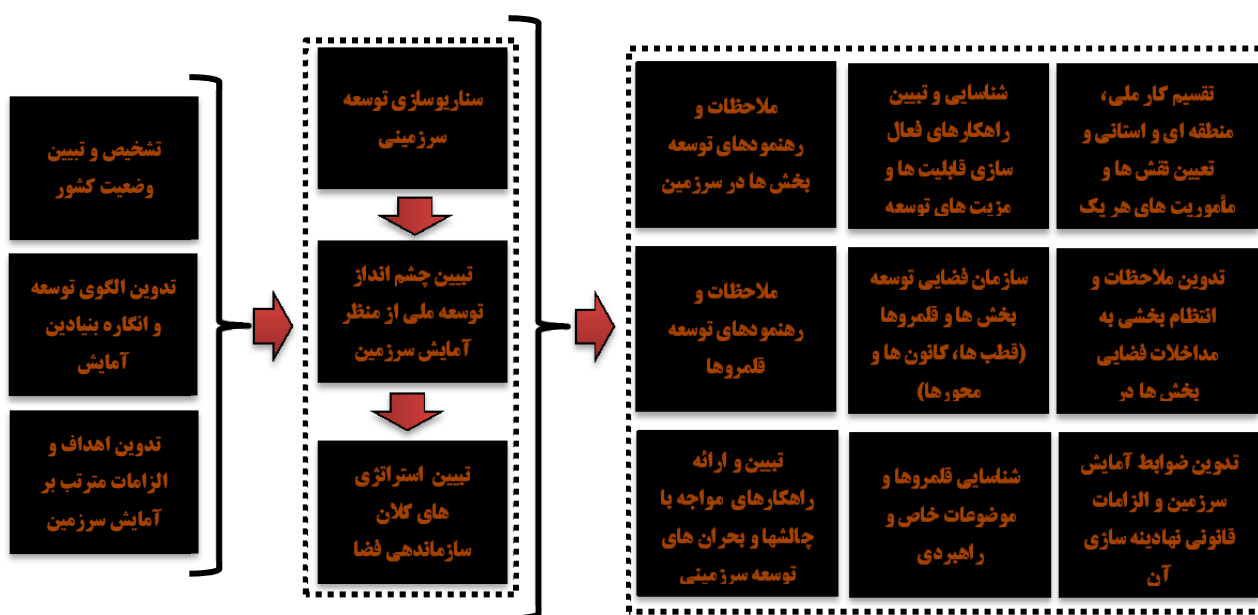
همچنین، مهم‌ترین ابهامات و سؤالاتی که سند ملی آمایش سرزمین در ضمن مطالعات و سنتزگیری‌های خود می‌بایست به آنها پاسخ بگوید به صورت زیر است:
 - میزان ظرفیت جمعیت پذیری کشور متناسب با منابع کشور؛
 - جهت‌گیری‌ها و انتظام‌بخشی به مداخلات فضایی بخش‌ها از منظر آمایش سرزمین؛
 - نظام تقسیم کار ملی، منطقه‌ای و استانی در پهنه سرزمین و همکاری‌های بین استانی؛
 - نقش و سهم دریا و اقتصاد دریاپایه را در اقتصاد کشور؛



شکل ۲. انتظارات اصلی از سند ملی آمایش سرزمین

آمایش سرزمین، گام دوم، بر مبنای نتایج گام اول، سناریوسازی توسعه سرزمینی، تبیین چشم‌انداز توسعه ملی از منظر آمایش سرزمین و تبیین استراتژی‌های کلان سازماندهی فضا و گام سوم خروجی‌های موردانتظار سند ملی آمایش سرزمین استخراج خواهد شد.

بنابراین، ارکان اصلی سند ملی آمایش سرزمین مطابق شکل زیر ترسیم می‌شود. به طور کلی، برای سند ملی آمایش سرزمین سه گام قابل تعریف است: در گام اول، تشخیص و تبیین وضعیت کشور، تدوین الگوی توسعه و انگاره بنیادین آمایش و تدوین اهداف و الزامات مترتب بر



شکل ۳. ارکان سند ملی آمایش سرزمین

- تشدید مسائل زیست محیطی و ضرورت بهره‌برداری بهینه از منابع طبیعی به خصوص موضوع آب

- محرومیت و بی‌ثباتی مرزهای کشور به دلیل فقدان امکانات و تسهیلات اولیه زندگی، نبود فرصت‌های اشتغال، بی‌عدالتی عمیق در توزیع فرصت‌های رشد و وجود زمینه‌های بالقوه واگرایی

- بی‌توجهی به وضعیت اجتماعی، قومی و فرهنگی مناطق و قلمروهای مختلف کشور

- عدم استفاده بهینه از ظرفیت‌های دریا و مغفول ماندن اقتصاد در یاپایه.

غالب چالش‌ها و مسائل فوق، مواردی است که در طی جریان توسعه کالبدی و از گذرگاه اسنادی چون طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای، طرح‌های مجموعه شهری، طرح‌های جامع و تفصیلی شهری و جز اینها باید به آنها پاسخ گفته شود ولی نبود پیوند مؤثر میان این دو جریان و گسست این دو جریان با جریانات برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی، که هر کدام متولیان مجزایی دارند، موجبات وضع کنونی توسعه در سرزمین را فراهم آورده است.

از همین‌رو با هدف تدوین سندی جامع، راهبردی و کل‌گرا برای آمایش سرزمین که بتواند سازمان‌دهنده به وضعیت کنونی سازمان فضایی سرزمین، از یک سو، و از سوی دیگر، هادی و راهنمای اسناد توسعه کالبدی (اعم از طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای، طرح‌های مجموعه شهری و منطقه شهری، طرح‌های جامع و تفصیلی شهری و ...) باشد ملاحظات زیر باید مورد توجه قرار گیرد:

۱. طرح‌ریزی نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین با محوریت آمایش سرزمین

بر اساس قانون اساسی کشور، نظام اقتصادی کشور بخش‌محور بوده و وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها مسئول و متولی بخش‌های مختلف کشور به شمار می‌روند. بر همین اساس به علت فقدان وجود سازوکار هماهنگ‌کننده الزام-آور و قانونی میان سیاست‌ها و اقدامات این دستگاه‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و مداخلات فضایی این دستگاه‌ها منجر به آسیب‌های جدی در توسعه و مدیریت سرزمین شده است و تبعات جبران‌ناپذیری مانند احداث سد گتوند و یا نابودی و تخریب جنگل‌ها و اراضی کشاورزی پیرامون شهرها و

پس سند ملی آمایش سرزمین، سندی راهبردی است که با تکیه بر اصول آمایش سرزمین، در پی سازماندهی فضای توسعه در سرزمین و بسترسازی برای توسعه پایدار و متوازن تدوین می‌شود. این سند به عنوان فرادست‌ترین سند آمایش کشور، جهت‌گیری‌های کلان توسعه بخش‌ها و قلمروها را در سرزمین تعریف می‌کند.

ملاحظات و الزامات اساسی در تدوین سند ملی آمایش سرزمین از منظر توسعه کالبدی

تدوین سند ملی آمایش سرزمین با چند چالش بنیادی مواجه است:

- فقدان پیشینه و تجربه لازم در خصوص ماهیت و ابعاد سند ملی؛

- وجود تلقی‌های گوناگون از تعریف، ماهیت و مأموریت آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی کشور؛

- ضعف نظام آمار و اطلاعات کشور در به دست دادن اطلاعات و آمارهای دقیق و جامع؛

- عدم اجماع لازم میان تصمیم‌گیران و مدیران کشور درباره ضرورت‌های آمایش سرزمین؛

- عدم خاتمه یافتن مطالعات آمایش استان‌ها و عدم تعریف سلسله مراتب منطقی برای اسناد آمایشی در کشور.

با این وجود ضرورت تدوین «سند ملی آمایش سرزمین» کشور به عنوان سندی جامع که میثاق تمامی دست‌اندرکاران توسعه در کشور بوده و بتواند رویکردی فراگیر و یکپارچه، سیمایی مطلوب از طرح‌ریزی توسعه در کشور و سازمان فضایی مطلوب و بهینه توسعه کشور را ارائه دهد، وجود دارد. سندی که بتواند راه‌حل‌های مناسب برای برون رفت از مسائل و چالش‌های ذیل ارائه دهد:

- نبود وجود استراتژی درازمدت توسعه ملی از ابعاد مختلف به ویژه استراتژی‌های توزیع فضایی جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین

- نابرابری‌ها و عدم تعادل‌های گسترده در سرزمین

- عدم استفاده بهینه از ظرفیت‌ها و مزیت‌های سرزمینی (اقتصادی، ترانزیتی، ژئوپلیتیکی، ژئواکونومیکی و ...)

- فقدان هماهنگی و تعامل بین بخش‌های مختلف اقتصادی در مداخلات فضایی در سرزمین

- نبود پیوستگی و ارتباط منطقی بین طرح‌های عمرانی

شده تا این دو جریان به جای هم‌افزایی در راستای تضعیف یکدیگر گام بردارند. به همین سبب، با توجه به تعدد و تکرر دستگاه‌های مؤثر بر مدیریت جریان توسعه کالبدی و فضایی چه در سطح ملی، چه استانی و چه شهرها، ضرورت تعیین تکلیف این موضوع اجتناب‌ناپذیر است. نمونه اولی این وضعیت را باید در سازوکار فعالیت شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در تصویب طرح‌های جامع شهری و یا تصویب مکان‌یابی پروژه‌های مسکن مهر در دهه ۱۳۸۰ ش جستجو کرد.

مشخصات کلی سرزمین ایران

کشور ایران در منطقه خشک و نیمه خشک دنیا قرار گرفته به نحوی که ۷۵ درصد مساحت آن در منطقه خشک و نیمه خشک و تنها ۲۵ درصد مساحت آن خارج از این منطقه واقع است. ایران با وسعت ۱۶۴۸۱۹۵ کیلومترمربع، ۱۸مین کشور دنیا از لحاظ و با جمعیت ۷۹۹۲۶۲۷۰ نفری بر اساس سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵ در رتبه ۱۷ م دنیا قرار دارد (نتایج اولیه سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ۱۳۹۶).
مهم‌ترین ویژگی‌های سرزمینی ایران به شرح زیر است:

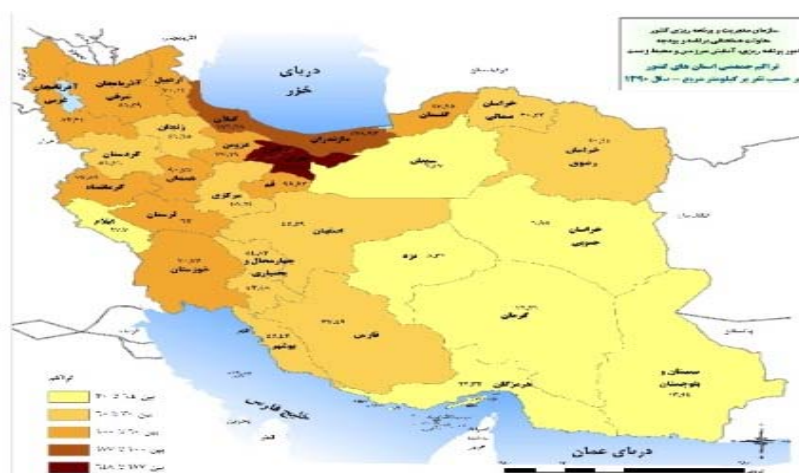
۱. از مجموع وسعت کشور، ۵۲ درصد آن را مناطق کوهستانی و تپه ماهور، ۲۸ درصد را فلات‌ها و ۲۰ درصد را نیز مناطق دشتی و دامنه‌ای تشکیل می‌دهد.
۲. براساس آخرین تقسیمات کشوری تا پایان سال ۱۳۹۴، کشور ایران دربرگیرنده ۳۱ استان، ۴۲۹ شهرستان، ۱۰۵۷ بخش، ۲۵۸۹ دهستان و ۱۲۴۵ شهر است (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵). میزان شهرنشینی هم بر اساس نتایج اولیه سرشماری سال ۱۳۹۵ به ۷۴ درصد رسیده است نتایج اولیه سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ۱۳۹۶). همچنین تراکم نسبی جمعیت کشور که در سال ۱۳۹۰ برابر با ۴۶ نفر در کیلومتر مربع بوده به ۴۸٫۵ نفر در سال ۱۳۹۵ رسیده است. بالاترین تراکم جمعیت در استان‌های تهران (۸۹۰ نفر در کیلومترمربع) و البرز (۴۷۰ نفر در کیلومترمربع) قابل مشاهده است.

کلانشهرها داشته است. از جمله دلایل این وضعیت را باید در ضعف ساختاری در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین و فقدان یکپارچه‌سازی و هم‌پیوندی میان مداخلات فضایی بخش‌ها در سرزمین جستجو کرد. از همین رو مقوله «آمایش سرزمین» از اواسط دهه ۱۳۴۰ شمسی و به منظور چاره‌جویی برای حل بحران افزایش سریع جمعیت شهر تهران، وارد نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه کشور گشت و در دهه ۱۳۵۰ ش، با آشکار شدن ضرورت‌های بسط و نهاده‌نمودن این مقوله در نظام برنامه‌ریزی که بتواند بعد انتظام‌بخشی، یکپارچه‌کنندگی، جامع‌نگری و دوراندیشی را به خصلت‌های نظام برنامه‌ریزی نسبتاً نوپای آن زمان بیفزاید، به قلب نظام برنامه‌ریزی، یعنی سازمان برنامه و بودجه راه یافت.

با این حال به علل گوناگون، که شاخص‌ترین آنها فقدان جایگاه قانونی و رسمی برای آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه و نیز آمایش‌ناپذیر بودن ساختار عریض و طویل و بورکراتیک مدیریت دولتی توسعه است، آمایش سرزمین هیچ‌گاه نتوانسته نقشی مؤثر در پیشبرد فرایند توسعه در کشور ایفا کند. بهره نبردن از مشارکت مؤثر بخش خصوصی در فرایند سرمایه‌گذاری و مدیریت توسعه، رسوخ رویکرد جزیره‌ای در کلیت نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری حتی در درون سازمان برنامه و بودجه کشور، پررنگ بودن اهمیت مرزهای سیاسی-اداری تقسیمات کشوری و فقدان وجود نگاه ملی و لحاظ منفعت عمومی در سیاست‌گذاری‌های توسعه و ... از دیگر عوامل مؤثر بر ناکارآمدی نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه کشور است.

۲. تعیین تکلیف متولی اصلی سازماندهی توسعه فضایی و کالبدی کشور

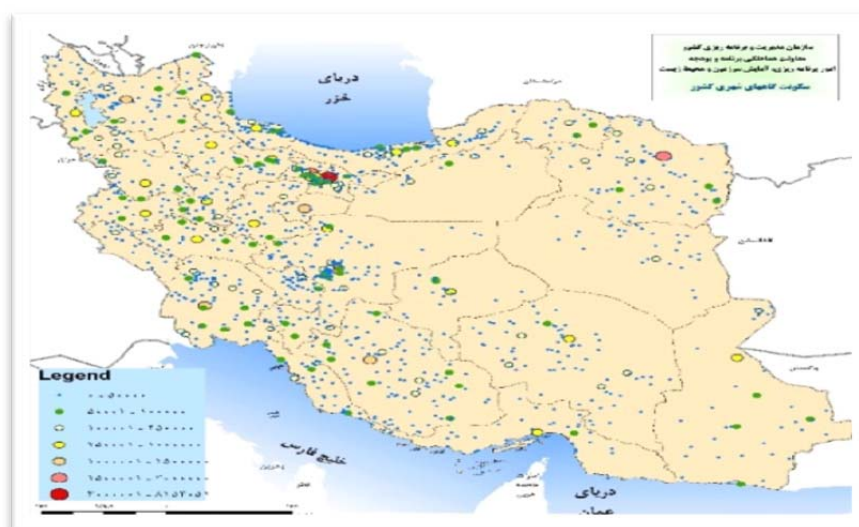
پس از مصوبه شورای عالی اداری مبنی بر واگذاری مقوله برنامه‌ریزی کالبدی به وزارت مسکن و شهرسازی سابق و مقوله آمایش سرزمین به سازمان برنامه و بودجه، همواره میان این دو نهاد بسیار مهم درباره شرح وظایف، دامنه فعالیت و تولی‌گری امر توسعه فضایی و کالبدی کشور اختلاف نظر وجود داشته است و همین امر موجب



شکل ۴. نقشه تراکم نسبی جمعیت سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۴

تعداد ۸۰ شهر با جمعیت بیش از ۱۰۰ هزار نفر در کشور وجود داشته است که در میان آنها به سختی ۱۰ شهر بندری یا نزدیک بندر یافت می‌شود. به همین دلیل تراکم نسبی جمعیت در استان‌های ساحلی کشور به ویژه استان‌های واقع در سواحل دریای عمان از نسبی پایینی برخوردار بوده و شاخص‌های توسعه در این مناطق به‌رغم قابلیت‌های بالقوه در مقایسه با سایر مناطق کشور در سطح نازلی قرار دارد.

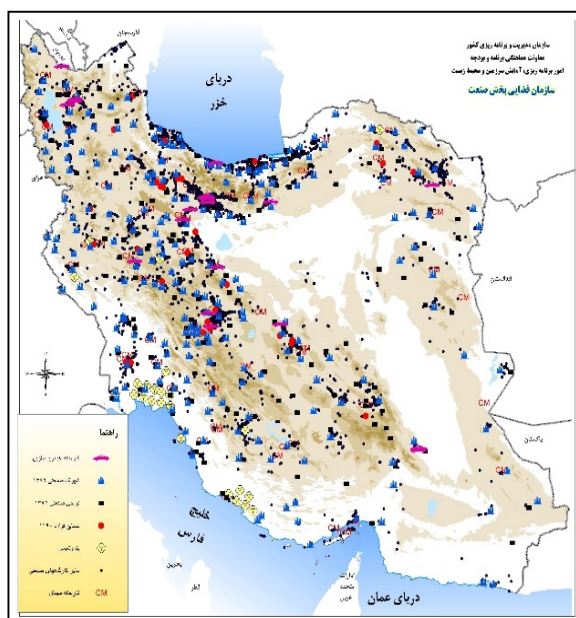
۳. توزیع جمعیت و فعالیت در سرزمین ایران متوازن نیست. از جمله قلمروهایی که از این وضعیت رنج می‌برد، سواحل کشور با حدود ۵۸۰۰ کیلومتر طول در شمال و جنوب کشور است (سازمان بنادر و کشتیرانی، ۱۳۸۴). متأسفانه دلایل مختلف، از جمله سیاست‌های استعماری، مانع از آن شده است تا سواحل کشور، به‌ویژه سواحل جنوب کشور از جمعیت و توسعه قابل قبولی برخوردار باشند. براساس گزارش مرکز آمار ایران، در سال ۱۳۸۵



شکل ۵. نقشه پراکنش نقاط شهری ایران سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۴

هکتار مساحت کل کشور، حدود ۳۷ میلیون هکتار را اراضی مناسب برای کشت و زرع تشکیل می‌دهد که به سبب محدودیت منابع آب و سایر عوامل اقتصادی، در حال حاضر حدود ۶/۸ میلیون هکتار از این اراضی به صورت آبی و ۵/۹ میلیون هکتار به صورت دیم زیر کشت محصولات زراعی قرار دارد. همچنین محصولات باغی نیز (دیم و آبی) ۲/۵ میلیون هکتار را در برمی‌گیرد. این در حالی است که به‌رغم تفاوت ۱ میلیون هکتاری بین سطح زیرکشت دیم و آبی در کشور (محصولات زراعی)، زمین های آبی حدود ۹۰ درصد تولید محصولات زراعی و اراضی دیم تنها ۱۰ درصد محصولات را تولید می‌کنند که همین امر وابستگی کشاورزی کشور را به آب بیش از پیش آشکار می‌نماید (آمار نامه کشاورزی سال ۱۳۹۱؛ نجفی و زاهدی، ۱۳۸۴: ۸۲-۸۱)

در قالب نقشه‌های زیر شمای کلی از وضعیت سازمان فضایی بخش‌های صنعت، معدن، کشاورزی و نفت و گاز ارائه شده است:

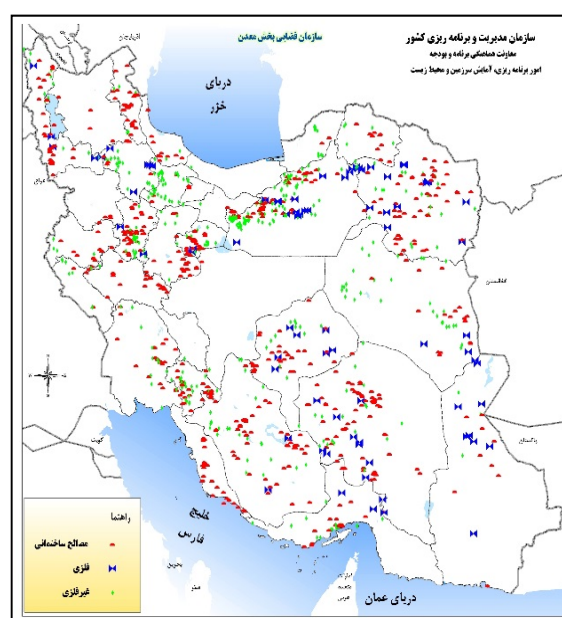


شکل ۷. سازمان فضایی بخش صنعت در ایران
مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۴

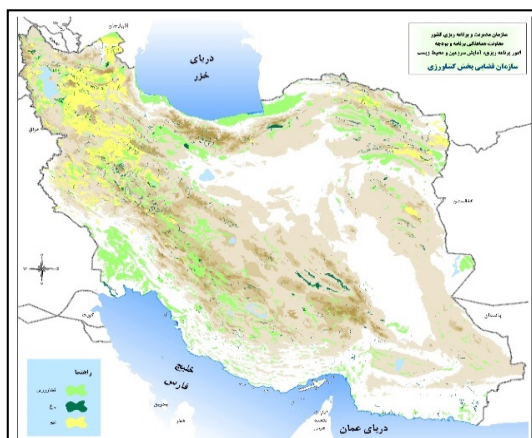
۴. در ایران حدود ۳۴۵۰ رودخانه فصلی و دایمی جریان دارد که از این تعداد ۳۷ رودخانه عمده در ۶ حوزه اصلی کشور جریان دارند. در مجموع حدود ۱۰۰۰ تالاب کوچک و بزرگ وجود دارد که حدود ۸۱ تالاب به عنوان تالاب‌های با اهمیت شناخته شده‌اند. از مجموع تالاب‌های کشور، ۲۰ تالاب نیز جزء تالاب‌های بین‌المللی محسوب می‌شود (مطیعی لنگرودی، ۱۳۹۰).

۵. براساس آمارهای موجود اراضی بیابانی و کویری کشور با سطحی معادل ۳۴ میلیون هکتار حدود ۲۰/۷ درصد از مساحت کشور را تشکیل می‌دهند. هر چند با تعریفی که از بیابان‌زایی وجود دارد، سطوح وسیعی از مراتع و جنگل‌های کشور نیز در خطر تبدیل شدن به اراضی بیابانی است. طبق برآوردهای انجام شده سالانه حدود یک درصد از اراضی کشور به سمت بیابانی شدن پیش می‌روند (مطیعی لنگرودی، ۱۳۹۰؛ گریوانی، ۱۳۸۸: ۱۸۸-۱۷۵).

۶ کشور ایران از نظر منابع و عوامل تولید کشاورزی از ویژگی خاصی برخوردار است. از مجموع ۱۶۵ میلیون

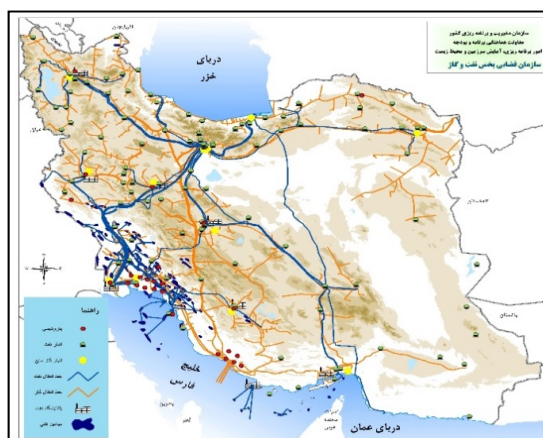


شکل ۶. سازمان فضایی بخش معدن در ایران
مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۴



شکل ۹. سازمان فضایی بخش کشاورزی در ایران

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۴



شکل ۸. سازمان فضایی بخش نفت و گاز در ایران

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۴

تنگناهای زمینه‌ای و «چالش‌ها و تنگناهای ساختاری» تقسیم‌بندی کرد. چالش‌های زمینه‌ای به عواملی برمی‌گردد که ریشه آن به طور تاریخی به سرزمین و مؤلفه‌های نشأت گرفته از جغرافیای سرزمین بازمی‌گردد. چالش‌های ساختاری نیز مواردی هستند که از درون نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین نشأت می‌گیرند.

برخی از مهم‌ترین تنگناها و چالش‌های اساسی فراروی توسعه سرزمین

به طور کلی تنگناها و چالش‌های فراوانی بر سر راه توسعه پایدار و شتابان کشور وجود داشته که تشریح و تبیین هر یک از آنها از حوصله این مقاله خارج است. با این حال این چالش‌ها و تنگناها را می‌توان به دو دسته «چالش‌ها و

جدول ۱. برخی چالش‌های ساختاری و زمینه‌ای فراروی سازمان فضایی سرزمین

♦ ضعف در تقسیم کار تخصصی بین مناطق مختلف کشور و تطابق نداشتن پاره‌ای از فعالیت‌ها در برخی مناطق با استعدادهای موجود در آنها، ♦ ضعف نظام سلسله‌مراتبی موجود بین مراکز و کانون‌های مختلف توسعه و نبود رابطه داده - ستانده بین آنها، ♦ نامتعادل بودن جمعیت و تجهیزات زیربنایی و ظرفیت‌های تولیدی در مناطق شمالی، مرکزی و غربی نسبت به مناطق میانی، جنوبی و جنوب شرقی کشور، ♦ نامتعادل بودن اجزای سازمان فضایی کشور به لحاظ پذیرش جمعیت و فعالیت متناسب با امکانات و مزیت‌های نسبی و در مجموع ظرفیت توسعه‌پذیری آنها، ♦ وجود مازاد ظرفیت‌های زیربنایی در برخی از مناطق، نسبت به جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی مستقر در آنها، ♦ ناکارآمدی نظام توسعه و فقدان نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین.	چالش‌های ساختاری
♦ بیابانی و کویری بودن بخش اعظم کشور، ♦ پراکندگی شدید سکونتگاه‌ها و کانون‌های زیست روستایی در پهنه سرزمین، ♦ کمبود و محدودیت منابع آب و بحران آب در بخش اعظم پهنه کشور، ♦ آسیب‌پذیری و قرار گرفتن مهم‌ترین کانون‌های زیستی در حاشیه گسل‌ها و مناطق زلزله‌خیز، ♦ اثر مستقیم پدیده تغییر اقلیم بر منابع طبیعی کشور و از بین رفتن بسیاری از اکوسیستم‌های طبیعی کشور، ♦ آسیب‌پذیری بسیاری از زیست بوم‌های کشور به ویژه مناطق شمالی کشور و تخریب شدید جنگل‌ها و مراتع کشور.	چالش‌های زمینه‌ای

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۴

- افزایش مصرف برق در پی روند صعودی تلفات شبکه برق متناسب با افزایش دما (وزارت اقتصاد و امور دارایی، ۱۳۹۳).

اتفاقاتی که طی سال‌های اخیر در اقلیم و منابع آب کشور رخ داده مانند خشک شدن دریاچه ارومیه و آثار آن با گرم شدن هوا، کاهش نزولات، خشکسالی‌های متناوب و رواناب رودخانه‌ها کاملاً محسوس است. با بررسی روند میزان جریان‌های سطحی، تبخیر و تعرق، بارش و، به طور کلی، چرخه هیدرولوژی در سال‌های گذشته، به طور میانگین، در کل کشور و روندهای موجود در سال‌های آبی همراه با خشکسالی این نتیجه حاصل شده است که از سال ۱۳۷۸ و بعد از یک دوره طولانی خشکسالی میزان جریان‌های سطحی و بارش در کشور در حال کاهش است که می‌تواند متأثر از تغییر اقلیم و سایر نوسانات اقلیمی در ایران باشد.

کم آبی، توزیع نامتوازن آب در سرزمین و مدیریت ناکارآمد منابع آب در کشور

آب در فرایند توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نقش عمده و کلیدی دارد. افزایش تولیدات کشاورزی و امنیت غذایی، توسعه مراکز جمعیت شهری و روستایی، بهبود و ارتقاء کیفیت زندگی در گرو انجام سرمایه‌گذاری‌های لازم و هماهنگ در ابعاد مختلف توسعه و بهره‌برداری از منابع آب است. میزان نزولات جوی در ایران براساس میانگین بلند مدت حدود ۴۰۳ میلیارد متر مکعب است که از این مقدار حدود ۷۰ درصد آن در نتیجه تبخیر تعرق از دسترس خارج شده و عملاً قابل استفاده نبوده و حدود ۳۰ درصد که معادل ۱۳۰ میلیارد متر مکعب است، در واقع پتانسیل آبی کشور را تشکیل داده و کلیه برنامه‌ریزی‌ها باید براساس این مقدار از آب صورت گیرد. متوسط میزان بارندگی سالانه جهان حدود ۸۵۰ میلیمتر و این مقدار در ایران برابر با ۲۵۰ میلیمتر و چیزی کمتر از یک سوم متوسط میزان بارندگی سالانه جهان است. در ۲۸ درصد از سطح کشور بارندگی کمتر از ۱۰۰ میلیمتر است. ۴۷ درصد از خاک ایران بین ۱۰۰ تا ۲۵۰ میلیمتر و ۱۶ درصد هم بین ۲۵۰ تا ۵۰۰ میلیمتر بارش دریافت می‌کنند. فقط ۸ درصد از مساحت کشور دارای بارندگی بین

در این بخش به سه مورد از مهم‌ترین و اساسی‌ترین چالش‌های فراوری توسعه سرزمین به صورت مفصل‌تر اشاره خواهد شد:

۱. تغییرات اقلیمی و آثار تبعی آن

مقوله تغییر اقلیم از دهه ۱۹۸۰ میلادی و با طرح گسترده موضوع انتشار گازهای گلخانه‌ای ناشی از فعالیت‌های صنعتی در افکار عمومی موردتوجه قرار گرفت. مهم‌ترین مشخصه بارز تغییر اقلیمی را باید در وقوع پدیده گرمایش زمین و نیز بحران کم آبی جستجو نمود. نتایج شبیه‌سازی‌های انجام شده در زمینه تغییرات متغیرهای آب و هوایی ایران تا ۲۰۴۰ میلادی نسبت به دوره ۱۹۷۶ تا ۲۰۰۵ (دوره پایه مشاهداتی) نشان می‌دهد:

- بارش کل کشور به میزان ۹ درصد کاهش خواهد یافت.
- تا سال ۲۰۴۰ میلادی تعداد بارش‌های سنگین و سیل‌آسا در کشور تا ۴۰ درصد بیش از دوره پایه مشاهداتی افزایش خواهد یافت.
- تعداد روزهای داغ (دمای بیش از ۳۰ درجه سلسیوس) در اکثر نقاط کشور افزایش و تعداد روزهای یخبندان کاهش خواهد یافت. تعداد روزهای خشک در اکثر نقاط کشور افزایش یافته که غرب و جنوب شرق کشور با بیشترین تعداد روزهای خشک همراه و این افزایش منجر به وقوع خشکسالی در اکثر نقاط کشور خواهد شد.
- افزایش تعداد رخداد بارش‌های سنگین و سیل‌آسا؛
- کاهش سرانه ذخایر آبی کشور از ۱۹۰۰ به ۱۳۰۰ مترمکعب به ازاء هر نفر؛
- اتلاف منابع آبی معادل ۱۳ میلیارد متر مکعب با افزایش دما تا ۱ درجه سلسیوس؛
- افزایش مناطق شور و کاهش عرصه قابل کشت در کشور؛
- افزایش دما در سال‌های آتی به ویژه کاهش طول زمستان و فرا رسیدن سریع بهار؛
- افزایش شوری و دمای خلیج فارس در سال‌های آتی باعث ورود آب‌های شور و گرم دریای عمان؛
- افزایش طوفان‌های دریایی و تأثیر بر حمل و نقل و اقتصاد مناطق ساحلی به ویژه سواحل جنوب؛

طی نیم قرن اخیر بیش از ۲۱ برابر شده و به ۳۵۳ دشت رسیده است.

نابرابری و نبود تعادل منطقه‌ای گسترده در سرزمین

در خلال سال‌های اخیر، خصوصاً از اوایل دهه ۵۰ شمسی، نفت و توسعه در پهنه سرزمین ایران پیوندی تنگاتنگی یافته‌اند و با افزایش قیمت آن طی این سال‌ها، این وابستگی تشدید گردید. به دلیل همین وابستگی، نوسانات قیمت نفت و رونق و رکود آن بر چگونگی روند توسعه ملی کشور تأثیر بسزایی گذاشته است. این الگوی توسعه وابسته به درآمدهای نفتی علاوه بر متناسب نبودن با واقعیات جامعه ایران، ظرفیتی کاذب و به دور از نیازها و توانایی‌های اجتماعی را باعث گردید که بازتاب آن را به صورت رشد ناموزون سکونتگاه‌های انسانی و تمرکز فعالیت‌ها در مناطق مختلف کشور می‌توان مشاهده کرد.

ساختار کلی سازمان فضایی کشور نیز به طور بالقوه مستعد پذیرش عدم تعادل‌های سرزمینی در کشور است. توزیع نامتوازن منابع آب در سطح سرزمین، بیابانی بودن بخش قابل توجهی از سرزمین و در کنار همه اینها اتخاذ سیاست‌های نادرست در طی سال‌های دهه ۵۰ به بعد، مبنی بر تمرکزگرایی در کلانشهرها، به ویژه در تهران و اصفهان و توسعه صنعتی بی‌برنامه کشور موجب روند فزاینده مهاجرت از روستاها و شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ، خالی شدن تدریجی سکونتگاه‌های مرزی به علل مختلف شده است. اتخاذ راهبردهای ایجاد قطب‌های رشد و تخصیص منابع مالی بیشتر در گذشته موجب قطبی شدن سکونتگاه‌ها و فعالیت‌ها در این مناطق و در نهایت تراکم بیشتر در این مناطق شده است. چندین قطب جمعیتی و صنعتی از جمله تهران، اصفهان، مشهد، شیراز و تبریز بخش عمده‌ای از جمعیت و فعالیت‌ها را به خود جذب کرده و انباشتی ناشی از سرمایه‌گذاری‌های سابق همچنان باعث مهاجرت بیشتر و جذب جمعیت‌های سرگردان به این نواحی شده و همچنان این روند با شدت و ضعف‌هایی استمرار دارد که نتیجه آن عدم تعادل شدید و تفاوت در شاخص‌های توسعه این مناطق با سایر مناطق و کشور است. به ویژه توزیع جمعیت شهرنشین به شدت نامتعادل است.

همان‌گونه که در نقشه‌های فوق مشخص است،

۵۰۰ تا ۱۰۰۰ میلیمتر (در دامنه متوسط جهانی) است و یک درصد هم بیش از ۱۰۰۰ میلی‌متر بارندگی دارد. بنابراین، توزیع بارش در کشور نامتوازن بوده و ۷۵ درصد بارش در ۲۵ درصد مساحت کشور اتفاق می‌افتد. علاوه بر این، از لحاظ توزیع زمانی بارش هم با مشکل مواجه هستیم؛ زیرا ۷۵ درصد بارندگی در فصولی روی می‌دهد که نیاز مبرمی به آن نداریم. طبیعی است وقتی که آب در مکان و زمانی که نمی‌خواهیم به دست ما می‌رسد سراغ سدسازی و ... برای ذخیره آب می‌رویم (مطیعی لنگرودی، ۱۳۹۰؛ حافظ‌نیا، ۱۳۹۴)

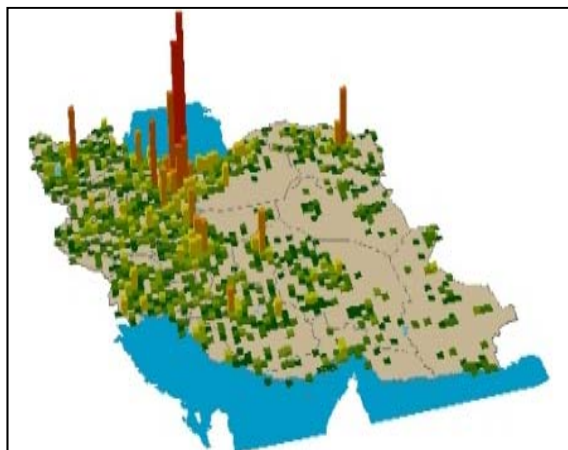
در حالی که متوسط حجم کل آب سالانه کشور رقم ثابتی است، تقاضا برای آب به علت رشد نسبتاً بالای جمعیت، توسعه کشاورزی، شهرنشینی و صنعت در خلال سال‌های اخیر، متوسط سرانه آب قابل تجدید کشور را تقلیل داده است، به طوری که این رقم در سال ۱۳۴۰ حدود ۵۵۰۰ مترمکعب بود در سال ۱۳۵۷ به حدود ۳۴۰۰ در سال ۱۳۶۷ به حدود ۲۵۰۰ و در سال ۱۳۷۶ به حدود ۲۱۰۰ مترمکعب کاهش یافته است. این میزان با توجه به روند افزایش جمعیت کشور با نرخ فعلی رشد در سال ۱۳۸۵ به حدود ۱۷۵۰ و در افق سال ۱۴۰۰ به حدود ۱۳۰۰ مترمکعب تنزل خواهد یافت (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۴؛ تجریشی و ابریشمیچی، ۱۳۸۳: ۲۷-۲۵)

برداشت بی‌رویه آب از آب‌های زیرزمینی یکی دیگر از چالش‌های اساسی کشور در بخش آب است که در حال حاضر مشکلات جدی را در کشور پدید آورده است. به همین سبب نیز در بسیاری از نواحی کشور سطح سفره‌های آب زیرزمینی افت کرده و با توجه به خشکسالی‌های اخیر، افزایش بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی تشدید شده و خسارات غیر قابل جبرانی را بر منابع آبی زیرزمینی کشور وارد آورده است.

وضعیت کنونی دریاچه ارومیه در بیشتر دریاچه‌ها و تالاب‌های کشور وجود دارد و در حال حاضر میزان بیابان منفی مجموعه دشت‌های کشور، افزون بر ۱۱ میلیارد مترمکعب و میزان تجمعی برداشت از ذخیره‌های استاتیک منابع آب زیرزمینی به ۱۰۰ میلیارد مترمکعب رسیده است. اکنون تا سال ۱۳۹۴ تعداد دشت‌های ممنوعه کشور در

برخوردارى از زیربناهای مناسب، از کل صنعت کشور سهم كمى را به خود اختصاص داده است.

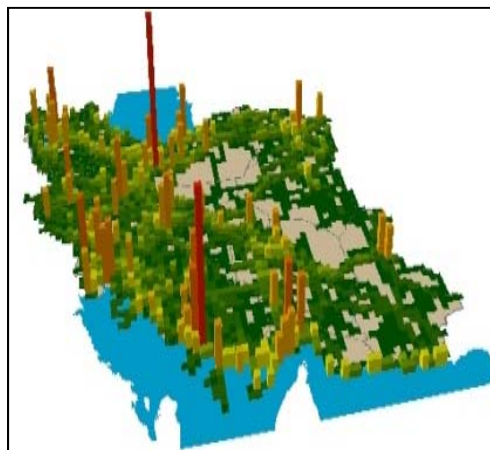
تطابق بسیار كمى بین پراكندگى زیربناها و صنایع موجود کشور وجود دارد. به عنوان نمونه بندرعباس به رغم



شكل ۱۱. نقشه سه بعدی پراكندگى صنایع کشور در سال

۱۳۹۳

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۵



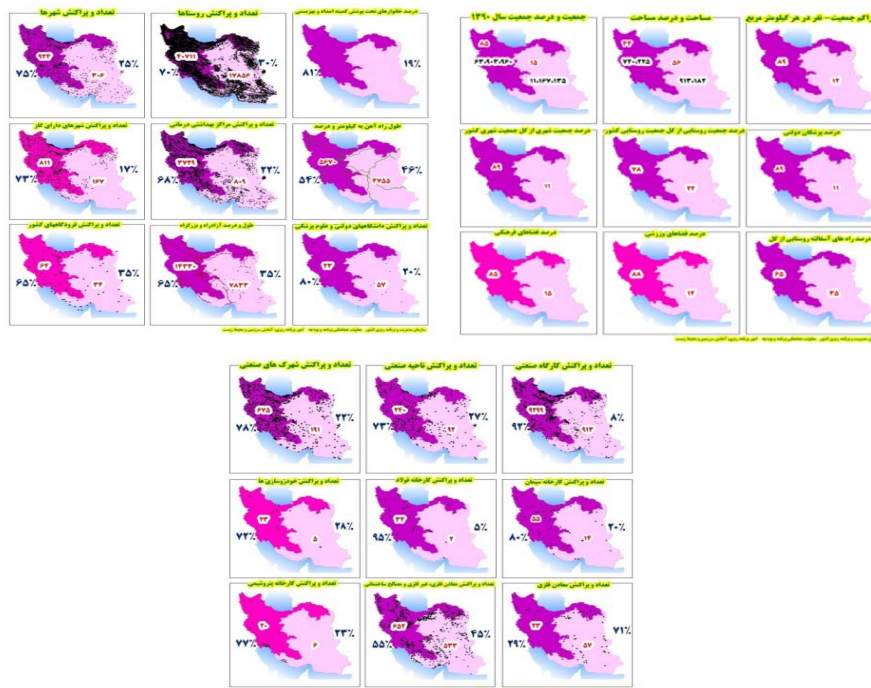
شكل ۱۰. نقشه سه بعدی پراكندگى زیربناهای کشور در سال

۱۳۹۳

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۵

باشد. نقشه های زیر نمونه هایی از این موارد را به منظور مقایسه نشان می دهد.

همچنین مقایسه بین نیمه شرقی و غربی کشور می تواند از مناظر مختلف نکات قابل توجهی را دربرداشته



شكل ۱۲. عدم تعادل میان نیمه شرقی و غربی کشور

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۵

همان‌طور که از تصاویر فوق برمی‌آید، سازمان فضایی پهنه سرزمینی از یک عدم تعادل گسترده میان دو پهنه شرقی و غربی کشور رنج برده و همین معضل سبب شده است تا نظام سکونتگاه‌های شهری و روستایی به عنوان مهم‌ترین تبلور نظام توسعه کالبدی، شاهد یک عدم توازن چشمگیر از لحاظ تعداد و جمعیت سکونتگاه‌ها و در پی آن توزیع فعالیت، خدمات و زیرساخت‌ها در سرزمین باشد.

برخی از مهم‌ترین قابلیت‌ها و فرصت‌های اساسی توسعه کشور

قابلیت‌ها و فرصت‌های اساسی فراروی توسعه کشور عمدتاً زمینه‌ای یعنی متأثر از موقعیت جغرافیایی و ژئوپلیتیکی کشور، شرایط بوم‌شناختی و یا وجود منابع خدادادی است. برخی از مهم‌ترین قابلیت‌ها و فرصت‌های اساسی توسعه کشور عبارت‌اند از:

تنوع آب‌وهوایی و اقلیم چهارفصل در بیشتر نقاط کشور

تنوع شرایط توپوگرافیک در کشور باعث شده است تا این کشور از تنوع اقلیمی و به تبع آن از زیست بوم‌های متعددی برخوردار گردد که در کمتر منطقه‌ای از جهان می‌توان چنین تنوعی را مشاهده کرد. این تنوع در شرایط اکولوژیک، ویژگی‌های محیطی متفاوتی را برای استقرار و معاش انسان عرضه کرده و، بدین ترتیب، سیمای معیشتی و کاربری‌های موجود در این سرزمین را در طول تاریخ رقم زده است که اثرات آن در ساختار امروزه پیکره جغرافیایی چه در زمینه‌های طبیعی و چه انسان ساخت قابل مشاهده است.

وجود فرصت‌های متنوع توسعه گردشگری در سطح کشور

صنعت گردشگری با ویژگی خاص خود صنعتی پویا با آینده‌ای روشن تلقی می‌شود. سرمایه‌گذاری در این صنعت در تمام کشورهای دارای جاذبه‌های جهانگردی رو به افزایش است. امروزه جذب گردشگران خارجی به رقابتی فزاینده در بین نهادهای درگیر در صنعت گردشگری تبدیل شده است؛ زیرا این صنعت نه تنها در پیشبرد اقتصاد ملی و

درآمدهای ارزی نقش دارد، بلکه صنعتی است پاکیزه و عاری از آلودگی و، در عین حال، ایجادکننده مشاغل جدید. ایران بر طبق گزارشات یونسکو با بیش از ۴۰۰۰ جاذبه گردشگری، جزو ۱۰ کشور تمدنی و باستانی در دنیاست که بیشترین جاذبه‌های توریستی را در خود به صورت پتانسیلی بالقوه داراست و می‌تواند از میان خیل جهانگردان خارجی پاسخگوی جهانگردان فرهنگی که حدود ۲۰ درصد کل جهانگردان (بالغ بر ۱۶۰ میلیون نفر) را تشکیل می‌دهند، باشد. این جهانگردان حاضرند با تمام پیش‌شرط‌ها و احترام به آداب و عقاید ملت‌ها تنها برای دیدار از منابع فرهنگی و آثار و ابنیه تاریخی کشورمان و سنت‌ها و گویش‌های محلی مناطق مختلف به ایران سفر و زمینه‌های خوبی به لحاظ کسب درآمد برای اقتصاد ما ایجاد کنند (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۵؛ زراعی متین و دیگران، ۱۳۹۱: ۷۳-۷۶). علاوه بر فرصت‌های گردشگری طبیعی و تاریخی در کشور که می‌تواند در مقیاس جهانی موردتوجه گردشگران قرار گیرد، در حوزه گردشگری پزشکی و توریسم درمانی نیز کشور با توجه به موقعیت جغرافیایی خود و نیز ارزان بودن خدمات پزشکی در مقایسه با سایر کشورها دنیا و حسن شهرت و تخصص پزشکان ایرانی، از مزیت بالقوه قابل توجهی در جذب درآمدهای ارزی گردشگران سلامت در منطقه دارد.

موقعیت چهارراهی و ترانزیتی مطلوب در ارتباطات درون و برون سرزمینی

موقعیت جغرافیایی بسیار مناسب جمهوری اسلامی ایران، مزایای ترانزیتی قابل توجهی را برای کشور به ارمغان آورده است به طوری که بهره‌برداری از آن از طریق گسترش مناسب زیرساختی و نرم افزاری شبکه حمل و نقل با هدف ایجاد ارتباط مطمئن و کارآمد، افزایش درآمدهای ارزی و ارتقای موقعیت استراتژیک در منطقه را به دنبال خواهد داشت. جمهوری اسلامی ایران با ۱۵ کشور جهان از طریق مرزهای آبی و خاکی ارتباط دارد. از ۳۰ کشور محصور در خشکی جهان، ۱۲ کشور به تنهایی در همسایگی ما قراردارند که برای رفع نیازمندی‌هایشان محتاج عبور از خاک ایران هستند. این کشورها جمعیت بزرگی را در خود جای داده که بازار مصرف قابل‌توجهی

ترین و کامل‌ترین اسناد توسعه‌ای کشور به شمار می‌رود. از جمله عوامل اصلی مؤثر بر این موفقیت را باید در قرارگیری این مطالعات بر مدار آمایش سرزمین دانست. آمایش سرزمین در عین متصف بودن به چهار مشخصه کل‌گرایی، جامع‌نگری، دوراندیشی و برخورداری از مقتضیات جغرافیایی، دارای سه مأموریت کلان «آینده-نگاری»، «سیاست‌گذاری» و «فرصت‌سازی» برای توسعه ملی و پر کردن خلاء و یکپارچه‌سازی میان سطح ملی با استانی و سطح ملی با سطح بخشی است. از همین رو به منظور بسترسازی برای نهادینه نمودن تفکر آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه کشور، ضرورت تدوین سندی جامع و در عین حال راهبردی که بتواند ارائه‌دهنده تصویر سازمان فضایی مرحله توسعه‌یافتگی سرزمین که خود بازتابی سرزمینی از چشم-انداز توسعه بلندمدت توسعه کشور می‌باشد، ضرورت دارد.

با تلقی آمایش سرزمین به عنوان دانش مهندسی تدابیر توسعه در قلمروهای سرزمینی و ابزار نیل به توسعه پایدار و متوازن کشور، باید گفت که سند ملی آمایش سرزمین، سندی است راهبردی که با تکیه بر اصول آمایش سرزمین، در پی سازماندهی فضای توسعه در سرزمین و بسترسازی برای توسعه پایدار و متوازن است. این سند به عنوان فراست‌ترین سند آمایش کشور، ضمن تعیین خطوط کلی سازمان فضایی سرزمین، جهت‌گیری-های کلان توسعه بخش‌ها و قلمروها را نیز در سرزمین تعریف می‌نماید. این سند ضمناً می‌بایست ابهامات و اختلافات موجود در سرزمین، اعم از نبود استراتژی درازمدت توسعه ملی از ابعاد مختلف به ویژه استراتژی‌های توزیع فضایی جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین، نابرابری‌ها و نبود تعادل‌های گسترده در سرزمین، استفاده نکردن بهینه از ظرفیت‌ها و مزیت‌های سرزمینی (اقتصادی، ترانزیتی، ژئوپلیتیکی، ژئواکونومیکی و ...)، فقدان هماهنگی و تعامل بین بخش‌های مختلف اقتصادی در مداخلات فضایی در سرزمین، نبود پیوستگی و ارتباط منطقی بین طرح‌های عمرانی، تشدید مسائل زیست محیطی و ضرورت بهره‌برداری بهینه از منابع طبیعی به خصوص موضوع آب را برطرف نموده و ضمن برخورداری

رای تولیدکنندگان محسوب می‌شود و به دلیل در اختیار داشتن منابع بزرگ ملی، از درآمد بالایی نیز برخوردارند. این موضوع نیاز رو به رشد توسعه تجارت و ترانزیت را در منطقه روشن می‌سازد. ضمناً واقع شدن جمهوری اسلامی ایران در مرکزیت جغرافیایی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی (اگو) فرصت‌ها و مزایای فراوانی برای ایران فراهم آورده که بهره‌برداری درست و به موقع از این فرصت‌ها با برقراری ارتباط حمل و نقلی مؤثر، ارزان، کارآمد و امن با کشورهای هدف می‌تواند نقش برجسته‌ای در تسهیل تجارت میان آسیا و اروپا و کشورهای منطقه و در نتیجه توسعه ترانزیت ایفا کند.

مسیرهای اصلی ترانزیت از قلمرو جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از:

- شمال - جنوب
- شرق - غرب
- سرخس - بندر لاذقیه (سوریه)
- شبه قاره هند به دریای مدیترانه و اروپا
- بندر امام - شلمچه - عراق
- محور شرق شامل بندر چابهار، میلک، فراه، قندهار، کابل، کندوز، ترمذ ازبکستان و آسیای میانه (جهان‌نیده، ۱۳۸۸: ۱۰).

با این حال، در صورتی که برنامه‌ای جامع به منظور استفاده از این مزیت توسعه در کشور تدوین نشده و دیپلماسی عمومی کشور در راستای تنش‌زدایی از روابط سیاسی کشور فعالیت ننماید و، در عین حال، تأمین و تکمیل زیرساخت‌ها و زیربنای موردنیاز کشور مشمول مرور زمان شود، قطعاً سایر کشورهای همسایه از جمله پاکستان، آذربایجان، امارات متحده عربی و ترکیه از این فرصت استفاده کرده و مزیت ترانزیتی کشور محدود و یا حتی حذف خواهد شد.

بحث و نتیجه‌گیری

از میان ۱۱ برنامه توسعه تدوین شده در طی تمامی سال‌های گذشته، به اذعان غالب صاحب‌نظران و تحلیل‌گران برنامه ششم عمرانی (۱۳۵۷ - ۱۳۶۱) و برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴ - ۱۳۸۸)، از لحاظ ساختار و محتوا، غنی-

از یک زبان قابل فهم برای سایر جریانات مؤثر بر توسعه سرزمین، ارتباط و هم‌پیوندی هم‌افزایی میان جریان آمایش سرزمین و جریان برنامه‌ریزی توسعه کالبدی برقرار نماید.

بر اساس ضوابط ملی آمایش سرزمین (مصوب ۱۳۹۴)، به عنوان یکی از اسناد پایه‌ای برای سند ملی آمایش سرزمین، ملاحظات و راهبردهایی برای سازماندهی فضای توسعه کالبدی سرزمین مطرح شده که اجرای آن موجب تقویت هم‌پیوندی و اثرگذاری جریان آمایش سرزمین و جریان توسعه کالبدی در سرزمین می‌شود. برخی از مهم‌ترین این ملاحظات عبارت‌اند از:

همچون تعیین مهار و کنترل رشد جمعیت مناطق کلانشهری، سازماندهی و هدایت جریان‌های مهاجرت، سازماندهی شبکه سکونتگاهی از طریق طبقه‌بندی آن در سه لایه پیرامونی، مرکزی و میانی، انتظام‌بخشی به فرایندها و رویه‌های تبدیل و الحاق سکونتگاه‌های روستایی به شهر، تقویت زیرساخت‌ها و شبکه‌های زیربنایی با اولویت نواحی شرقی و جنوبی کشور، توسعه، تجهیز، ارتقا و اصلاح ساختار فضایی شبکه ریلی کشور، توسعه و تجهیز محورهای اصلی ارتباطی کشور در کریدورهای حمل و نقل بین‌المللی (جاده‌ای) شمال - جنوب و شرقی - غربی کشور، توسعه، تجهیز، تقویت و سطح‌بندی بنادر کشور در سواحل دریای خزر، خلیج فارس و دریای عمان متناسب با ارتباطات بین‌المللی با کشورهای همسایه.

منابع

سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۵). *سند راهبردی آمایش سرزمین در برنامه ششم توسعه*. تهران
_____ (۱۳۹۴). *گزارش تحلیل وضع موجود کشور*. تهران.
مطیعی لنگروی، حسین (۱۳۹۰). *جغرافیای اقتصادی ایران*. مشهد: انتشارات جهاد دانشگاه مشهد.
وزارت امور اقتصادی و دارایی (۱۳۹۳). *چشم انداز آسیب‌های ناشی از تغییرات اقلیمی بر منابع پایه کشور در افق ۲۰۴۰*

میلادی. تهران.

حسین‌خان قندهاری، علیرضا (۱۳۸۸). «آمایش سرزمین، گذشته، حال و آینده». *فصلنامه برنامه و بودجه*. شماره ۳۴۵.
توفیق، فیروز (۱۳۸۳). *تجربه چند کشور در برنامه‌ریزی با تأکید بر شوروی سابق، هند و کره جنوبی*. تهران: نشر مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی.
مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۱). *بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه‌ریزی ایران طی برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی*. تهران.

_____ (۱۳۹۴). *مشکلات برنامه‌ریزی در ایران*. تهران.
مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۱). *گذری بر روند تدوین برنامه آمایش سرزمین*. تهران.
وزارت جهاد کشاورزی (۱۳۹۲). *آمارنامه کشاورزی سال ۱۳۹۱*. تهران.

صنّعی، احسان (۱۳۹۰). «آمایش سرزمین راهی به سوی تعادل نظام شهری و توسعه‌یافتگی». *ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی*. شماره ۹ و ۱۰. صص ۱۶۹ - ۱۸۰.
سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۹۴). *ضوابط ملی آمایش سرزمین*. تهران.

گریوانی، گل محمد (۱۳۸۸). «بررسی وضعیت بیابان‌زایی در استان خراسان شمالی». *فصلنامه تحقیقات مرتع و بیابان ایران*. جلد ۱۶. شماره ۲. صص ۱۷۵ - ۱۸۸.
نجفی، غلامعلی؛ زاهدی، شمس‌السادات (۱۳۸۴). «مسئله پایداری در کشاورزی ایران». *فصلنامه جامعه‌شناسی ایران*. دوره ششم. شماره ۲. صص ۷۳ - ۱۰۶.
حافظنیا، محمدرضا (۱۳۹۴). *جغرافیای سیاسی ایران*. تهران: انتشارات سمت.

تجریشی، مسعود؛ ابریشم‌چی، احمد (۱۳۸۳). *مدیریت تقاضای منابع آب در کشور*. مجموعه مقالات اولین همایش روش‌های پیشگیری از اتلاف منابع ملی. تهران. صص ۲۴ - ۳۹.
رنانی، محسن (۱۳۹۴). *از توهم توسعه تا شکست برنامه‌ریزی*. روزنامه شرق. شماره ۲۲۸۵. مورخ ۱۳۹۴/۲/۶. تهران.

زارعی، متین و دیگران (۱۳۹۱). «تبیین مسائل صنعت گردشگری جمهوری اسلامی ایران». *فصلنامه اندیشه مدیریت راهبردی*. سال ششم. شماره اول. شماره پیاپی ۱۱. صص ۷۳ - ۱۰۶.